

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

Розглянуто основні проблеми системи управління побутовими відходами. Виявлено передумови для реформування державної політики у сфері управління відходами. Визначено основні напрями удосконалення державної політики управління відходами в Україні.

Ключові слова: державний механізм, природне середовище, управління відходами, рекономіка природокористування, охорона навколишнього середовища, суспільство.

Рассмотрены основные проблемы системы управления бытовыми отходами. Выявлены предпосылки для реформирования государственной политики в сфере управления отходами. Определены основные направления совершенствования государственной политики управления отходами в Украине.

Ключевые слова: государственный механизм, природная среда, управление отходами, рекономіка природопользование, охрана окружающей среды, общество.

The main problems of waste management. There are prerequisites for the reform of public policy in waste management. The main directions of state policy for waste management in Ukraine.

Key words: state mechanism, environment, waste management, rekonomika nature, environment, society.

Проблема розміщення та утилізації відходів виробництва і споживання в останні роки виходить на перший план у більшості країн світу. Останнім часом, у зв'язку з відсутністю місць для поховання відходів, у розвинених країнах Заходу заговорили про «кризу відходів» або «кризу звалищ». У японських гаванях насипані «сміттєві острови» з гір побутових відходів, вироблених в метрополіях; в США міста на Північно-Східному узбережжі відправляють своє сміття в інші країни в океанських баржах. Проблема відходів не нова. Вона існує вже кілька тисячоліть. Так, приблизно за 500 років до н. е. в Афінах був виданий перший закон, що забороняє викидати сміття на вулиці і передбачає організацію спеціальних смітників, розташованих не ближче ніж за милю від міста. Необхідність вирішення проблеми відходів викликала поява самостійного напрямку природоохоронної політики, спрямованої на розвиток методів організації збору відходів, їх переробки, спалювання, захоронення, а також стимулювання заходів з залучення відходів у господарський обіг та запобігання утворення відходів в джерелах їх утворення. Для позначення цього напрямку в світі виник і отримав широке поширення термін управління відходами, що позначає регламентацію і

регулювання всіх процесів, пов'язаних з утворенням, зберіганням, транспортуванням, переробкою, утилізацією та кінцевим розміщенням відходів. В Україні проблема розміщення та утилізації відходів стоїть так само гостро, як і в усьому світі. Відходи перетворюються на проблему, що представляє реальну загрозу екологічній безпеці України. Вони вкрай негативно впливають на навколишнє природне середовище і шкідливо позначаються на земельних ресурсах, на стані надр, вод, лісів та іншої рослинності, на місці існування тварин, повітряному середовищі. І, звичайно ж, шкодять здоров'ю людини, погрожуючи її життю. Однак ефективна система управління відходами в країні відсутня, сучасні інструменти управління не застосовуються, що призводить до того, що проблеми, пов'язані з відходами, не вирішуються.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичні питання, що лежать в основі сучасної політики в галузі охорони навколишнього середовища, розроблені такими класиками економічної теорії як Д. Кейнс, В. Ойкен, р. Коуз, А. Пігу та ін. Питанням вивчення економічних механізмів оптимізації природокористування присвячені роботи І. Бистрякова, Л. Мельника, Т.С. К. Гофмана, М. Хвесика, а також зарубіжних дослідників:

Дж. Діксона, С. Паджіоли, Д. Пірса та ін. Прикладним питань управління відходами в Україні присвячені роботи В. Громової, М. Азоян, Р. Байцара, Х. Демко і ряду інших авторів.

Постановка завдання:

- розглянути основні проблеми системи управління побутовими відходами;
- виявити передумови для реформування державної політики у сфері управління відходами;
- визначити основні напрями удосконалення державної політики управління відходами в Україні.

Результати. Необхідність обліку забруднення навколишнього середовища, в тому числі відходами, призвела до появи такого нового напрями економічної науки як економіка природокористування. Швидкому розвитку даного напрями сприяло те, що приблизно з 70-х років минулого сторіччя стали досить активно розвиватися методи державного регулювання економічних відносин у галузі природокористування як в країнах з ринково регульованою економікою, так і в державах з централізованою плановою економікою. Найбільший вплив на вироблення сучасних інструментів макроекономічного регулювання, спрямованого на охорону природи, справила теорія А. Пігу, який вперше в 1920-ті роки звернув увагу на те, що від забруднення навколишнього середовища страждає суспільство, яке бере на себе витрати на відновлення порушеної навколишнього середовища, свого здоров'я, спадної продуктивності праці.

А. Пігу запропонував, щоб суспільство примусило фірму забруднювача інтерналізувати ці зовнішні витрати шляхом сплати податку на забруднення. Таким чином, зовнішні витрати стали розглядатися як невраховані ефекти зменшення корисності продукції і послуг, які повинні бути скоректовані шляхом оподаткування діяльності, що викликає негативні зовнішні наслідки. Теоретичне обґрунтування інтерналізації екстерналій призвело до появи практично всіх сучасних інструментів політики в галузі охорони навколишнього середовища, включаючи і сферу управління відходами [4, с. 99].

Стосовно до відходів виробництва та споживання екологічну політику можна охарактеризувати як комплекс заходів та інструментів, спрямованих на зменшення негативних наслідків, викликаних утворенням і розміщенням відходів виробництва та споживання. Сучасними інструментами політики у сфері управління відходами є всі види екологічних податків, платежів, штрафів, що переводять зовнішні для фірм ефекти впливу на середу під внутрішні витрати.

Гострота проблеми управління відходами пов'язана з глобальними масштабами їх утворення, недостатністю виробничих потужностей для їх утилізації та розміщення, а також браком земельних ресурсів для будівництва полігонів. У вартісному вираженні обсяг регіональних відходів тільки в країнах ОЕСР (за вирахуванням нових

країн – членів ЄС) оцінюється приблизно в 120 млрд дол. Найбільше значення мають ринки США (близько 46,5 млрд дол.), Європи (ЄС –15 + Норвегія + Швейцарія: близько 36 млрд дол.) і Японії (близько 30,5 млрд дол.). В абсолютних показниках основні виробники відходів – це Європа і США: кожен з цих регіонів «зібрав» в 2004 році більше 200 млн. тонн відходів.

Управління відходами жорстко зарегульоване як на рівні Європейського Союзу (ЄС) в цілому, так і на рівні кожної країни членів ЄС. Концепції управління відходами в ЄС реалізуються переважно на основі директив ЄС, правил, інструкцій і рішень, які створюють обов'язкові юридичні рамки для всіх держав-членів ЄС. Основними стратегічними цілями у сфері управління відходами в ЄС є: зниження обсягів утворення відходів за рахунок запобігання їх утворення в технологічному процесі виробництва продукції; використання відходів у виробничих процесах; виділення із загального потоку відходів окремих фракцій для подальшого їх використання в якості вторинних матеріальних та енергетичних ресурсів; зведення до мінімуму відходів, що розміщуються на полігонах; уніфікація методів поводження з відходами на основі використання НДТ.

Базові принципи в сфері управління відходами в ЄС можна класифікувати наступним чином:

1. Принцип використання ієрархічного порядку поводження із відходами. При цьому в якості пріоритетного варіанту визначено «скорочення кількості утворення відходів в джерелі їх утворення для зниження негативного впливу на навколишнє середовище», а в якості найменш сприятливого варіанту – «розміщення відходів на спеціально обладнаних полігонах».

2. Принцип самодостатності підприємств для утилізації та розміщення відходів в кожній країні, що полягає в тому, що утворюються відходи повинні утилізуватися та розміщуватися у тій країні, де вони утворилися, а не експортуватися в інші країни.

3. Принцип впровадження НДТ на підприємствах для утилізації та розміщення відходів.

4. Принцип максимального наближення підприємств (обладнання) для утилізації та розміщення відходів до джерел утворення відходів.

5. Принцип проведення превентивних заходів для попередження ризиків для навколишнього середовища.

6. Принцип відповідальності виробника, який полягає в тому, що виробники продукції повинні брати участь у всьому ланцюжку життєвого циклу виробленої ними продукції, в тому числі і на останній стадії, тобто на стадії перетворення продукції у відхід, і вживати заходи по збору та утилізації своєї продукції, яка перетворилася у відходи.

7. Принцип «забруднювач платить», що полягає в тому, що господарюючі суб'єкти (включаючи виробників продукції), відповідальні за утворення

відходів, зобов'язані покривати витрати на утилізацію і розміщення відходів [1, с. 158].

З метою формування єдиної політики у сфері управління відходами країни-члени ЄС також використовують єдину термінологію в сфері управління відходами, стимулюють виробництво «екологічно чистих» продуктів з використанням схем екологічного маркування, використовують різні методи економічного стимулювання, у тому числі такі економічні інструменти, як податки або платежі при утворенні, транспортуванні і розміщенні відходів; продаж сертифікатів на переробку відходів як вторинних ресурсів; заставні механізми для ємностей для напоїв; митні збори на ввезення товарів в ту країну, де скрутна переробка цих товарів у кінці їх життєвого циклу, тобто на стадії перетворення на відхід і ін.

До справжнього моменту на території України у відвалах і сховищах накопичено близько 80 млрд тонн відходів. Однак при цьому відповідають сучасним вимогам полігони для промислових і твердих побутових відходів (ТПВ) практично відсутні. Також відсутні полігони для утилізації токсичних відходів. Більше 90 % промислових відходів виникає в процесі видобутку і збагачення корисних копалин. Зростання обсягів щорічного утворення та накопичення відходів випереджає сучасні технологічні та економічні можливості їх знешкодження та утилізації [3, с. 62]. З новоутворених відходів в Україні утилізації піддається менше 30 %. У сфері поводження з відходами стійко домінує їх видалення з накопиченням на полігонах, експлуатаційні потужності багатьох з яких вже вичерпані, що вимагає їх заміни або розширення. Нижче наведені обсяги утворення найбільш поширених і великогазових відходів і відсотки їх використання як вторинної сировини.

В даний час інституціональні основи політики управління відходами відсутні: структура органів, що займаються питаннями управління відходами, включаючи державне і регіональне планування, ось вже 10 років перебуває в процесі постійного реформування, що значно ускладнює вирішення питань, пов'язаних з плануванням на всіх рівнях влади. В останні 15 років роль держави в організації збору та переробки відходів різко знизилася.

У сформованих ринкових умовах, за відсутності державного замовника, відходи не є об'єктом конкурентних відносин. Спостерігається неефективне використання та розпорощення коштів, пропонованих приватним бізнесом в інвестування об'єктів поводження з відходами. Це стає серйозною перешкодою для забезпечення позитивних структурних змін в економіці та соціальній сфері, а також для вирішення проблем макроекономічної збалансованості.

Також не функціонує система управління відходами на основі скоординованих програм у сфері поводження з відходами. В даний час в Україні, на відміну від всіх розвинених країн, на державному

рівні не використовуються методи програмно-цільового планування.

Відсутність державної підтримки створення в Україні галузі з поводження з відходами призводить до значних навантажень на навколишнє середовище, створюючи реальну небезпеку для екосистем і здоров'я населення. В Україні тільки 3 % ТПВ спалюються і переробляються промисловими методами. Це пояснюється відсутністю достатньої кількості підприємств, що займаються розподілом і переробкою відходів і, відповідно, відсутністю високорентабельної продуктивної промислової системи виробничих підприємств для комплексної переробки відходів і їх використання в якості вторинних матеріальних та енергетичних ресурсів, а також сучасних підприємств (полігонів) для розміщення відходів, що дозволяють отримати додаткові енергоресурси (біогаз). За кілька останніх десятиліть переробка відходів перетворилася на найважливішу ланку економіки, але водночас – і в загрозово широкий потік неконтрольованого знищення ресурсів і забруднення навколишнього середовища в кінці життєвого циклу продукції.

Існуюча законодавча база не дозволяє стимулювати фізичних та юридичних осіб, зайнятих у сфері поводження з відходами до застосування нових технологій, створення підприємств, зниження навантаження на навколишнє середовище [2].

Не враховується промисловий потенціал вторинних ресурсів. Аналіз результатів наукових досліджень у сфері управління відходами свідчать про те, що в умовах виснаження природних ресурсів практично не враховується промисловий потенціал накопичених і відходів, що утворюються, є техногенним ресурсом. Відзначається значне зниження споживання вторинної сировини і вторинних енергоносіїв, що пояснюється, в першу чергу тим, що чинне законодавство не передбачає економічних стимулів щодо скорочення видобутку і переробки первинної сировини та енергоносіїв за рахунок використання вторинних ресурсів, а також низьким технологічним рівнем розвитку індустрії вторинної переробки відходів.

Сертифікація та стандартизація відходів та вторинних ресурсів на державному рівні не проводяться. Також не проводиться облік утворення та розміщення твердих побутових відходів на державному рівні.

Важливим є необхідність визначення органів влади, конкретно відповідати за питання поводження з відходами, а не тільки за контрольно-наглядову діяльність у цій галузі. Відповідальність і повноваження державних, регіональних і місцевих органів влади законодавчо розділені незадовільно: невідомо, хто конкретно відповідає за комплексний облік всіх видів відходів, ТПВ та вторинної сировини, а не лише відходів виробництва; також невідомо, хто формує тарифну політику у сфері поводження з відходами. Процедура підготовки договорів про розмежування повноважень і відповідальності настільки складна,

тривала і трудовістю, що більшість регіонів так і не підписали ці угоди з державними органами виконавчої влади.

Таким чином, питання управління відходами по суті випали зі сфери централізованого державного управління.

На нашу думку, реальні передумови для реформування державної політики у сфері управління відходами існують. До них відносяться:

1) успішно апробований у 1980-х роках вітчизняний досвід управління відходами;

2) сучасний закордонний, в першу чергу, європейський досвід управління відходами, що ґрунтуються на принципі «забруднювач платить» і на розподілі відповідальності за збір і переробку відходів на всіх членів суспільства;

До основних напрямів удосконалення державної політики управління відходами в Україні, що дозволяє використовувати зазначені передумови і досягти поставленої вище мети, повинні бути віднесені наступні заходи:

– вдосконалення організаційних засад політики управління відходами та створення єдиного державного органу з управління відходами, що дозволяє координувати діяльність різних міністерств і відомств і проводити єдину державну політику в даній сфері;

– перехід до програмних методів управління відходами шляхом розробки і реалізації скоординованих програм з управління відходами;

– залучення відходів у господарський обіг на основі поширення сучасних технологій їх збирання, переробки та отримання кінцевої продукції та вирішенні інших питань, пов'язаних з поводженням з відходами;

– створення системи стандартизації та сертифікації відходів і вторинних ресурсів, гармонізованої з європейськими нормами у сфері поводження з відходами;

– створення системи обліку всіх видів відходів та вторинної сировини, а не лише відходів виробництва;

– удосконалення тарифної політики у сфері управління відходами, що полягає у введенні нині

відсутніх тарифів на утилізацію відходів на додаток до тарифів на їх розміщення;

– розвиток сучасних технологій, що знижують утворення відходів, у тому числі за рахунок впровадження найкращих доступних технологій;

– вдосконалення державного статистичного спостереження за збором та використанням відходів виробництва і споживання і введення статистичного спостереження за використанням вторинних ресурсів, атакож упаковкою та пакувальними відходами;

– проведення інвентаризації місць розміщення відходів, що утворюються в результаті розвідки, видобутку, збагачення та переробки корисних копалин, та розробка заходів з утилізації цих відходів, включаючи рекультивацію порушених земель;

– проведення інвентаризації місць поховань відходів з метою виявлення додаткових вторинних сировинних ресурсів та оцінки впливу цих місць на навколишнє середовище та здоров'я людини.

Висновки. Основною метою державної політики управління відходами в Україні є зниження негативного впливу відходів на стан навколишнього середовища і здоров'я людей та запобігання інших негативних наслідків. Для досягнення поставленої мети необхідно змінити державну політику у сфері управління відходами, і вирішити наступні пріоритетні завдання: мінімізувати утворення відходів на всіх стадіях життєвого циклу продукції; підвищити рівень залучення відходів у господарський обіг; зобов'язати виробників продукції включати в її ціну витрати на збирання та утилізації їх продукції, включаючи упаковку, в кінці її життєвого циклу і спрямовувати отримані кошти на зазначені цілі, за допомогою їх перерахування спеціалізованими організаціями; поширити норми по поверненню коштів на збір і утилізацію упаковки на імпортерів продукції; забезпечити невідворотність настання відповідальності за порушення екологічних, санітарних, протипожежних та інших вимог при поводженні з відходами, встановлених законодавством України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Депко Х. І. Міжнародне і національне законодавство у сфері управління твердими відходами / Депко Х. І., Байцар Р. І. // Полігони твердих побутових відходів: проектування та експлуатація, вимоги Європейського Союзу, Кіотський протокол: наук.-техн. конф. – 2008. – С. 157–162.
2. Закон України «Про відходи» № 187 / 98-ВР від 05.03.1998.
3. Веклич О. Сучасний стан та ефективність екологічного механізму екологічного регулювання / О. Веклич // Економіка України. – 2003. – № 10. – С. 62.
4. Хвесик М. А. Стратегічні імперативи раціонального природокористування в контексті соціально-економічного піднесення України: [монографія]. / М. А. Хвесик. – Донецьк: «Юго-Восток, ЛТД», 2008. – 496 с.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., доцент;
Даций О. І. – д.е.н.

© Шкуратова І. І., 2011

Стаття надійшла до редколегії 03.02.2011 р.